

## 〔査読論文〕

# イギリスにおける「ネイバーフッド・ガバナンス」構築に向けた動き

## —住民参画の意義と課題—

八 木 橋 慶 一

### 1. はじめに

2007年10月、「2007年地方自治・保健サービスにおける住民参画法（Local Government and Public Involvement in Health Act 2007）」（以下、参画法）が成立した。同法は、現在のイギリスで行われている地方自治改革の一つの到達点であり、同時にさらに大きな変革を及ぼす可能性があるものでもある。その理由は、イギリスにおける地方レベルでのガバナンスに影響を及ぼすことを意図して策定された側面があるからである。

1997年のブレア政権発足以降、イギリスでは地方における公共サービスの改善や実施過程にボランティア・セクターやコミュニティ・セクター（Voluntary and Community Sector 以下、VCS）といった、住民と密接な関係を持つ団体を積極的に参画させる方向に動いてきた。たとえば、公共セクターや民間セクター、VCSが協働して公共サービスの改善や実施にかかわる地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership, LSP）の地方自治体への設置は、その一つの成果であろう。地域住民と関係の深いセクター、とくにVCSを公共サービスの意思決定過程に参画させることにより、住民の声をより反映させようとしていると言える。つまり、労働党政府はローカル（とくに地方自治体）レベルでのガバナンス構造の変化を狙っていたのである。

とはいえ、地域住民は依然として、自らの生

活に直結する公共サービスの意思決定過程への関与を制度的に保証されているわけではない。地域住民のガバナンスへの直接参画という点では、若干後回しにされている面は否めないのである。たしかに、LSPには地域社会と関係の深いさまざまなセクターが参画している。しかし、それらは基本的には特定の分野の代表でもある。VCSといえども例外ではない。個々の住民レベルのニーズを汲み取れているとまでは言えないのである。ではどのような対策が取りうるのか。もっとも明快な答えは、ローカルレベルのガバナンスへ住民を直接参画させることであろう。しかし、地方自治体レベルでのガバナンスに住民を直接参画させることは、ガバナンスの効率や住民の能力の点からも簡単に成功するとは言い切れない。

イギリス政府は、公共サービスの持続的な改善を保証すると同時に、それには意思決定過程への地域住民の参画も必要であるとする。住民のニーズに積極的に応えることで効率性を確保することはもちろんだが、住民の参画によって正当性も保障されなければならないというわけである〔ODPM and Home Office, 2005, 7〕。とはいえ、上述した規模の問題はつねに存在する。そこで、イギリス政府はより細かなレベルでのガバナンスの確立に向けて動いているのである。それが、「ネイバーフッド（近隣地域）」レベルでのガバナンスの構築である。

本論では、まず現在のイギリスでネイバーフッドレベルでのガバナンスが求められている理

由を検討する。次に、その基盤となるネイバーフッドとはどのようなものなのか、先行研究に依拠して理論面から考察する。また、イギリス政府が構想する「ネイバーフッド」の具体像について、政府文書などから整理し、紹介する。そこにはどのような課題が残されているのか、また意義はどこにあるのかを指摘することとする。

## 2. なぜ「ネイバーフッド」なのか

まず「ネイバーフッド」とは何なのか。その概念やイギリス政府の描く具体像は次節以降で紹介するとして、本節では一般市民の日々の生活圏として記述する。そして、その「ネイバーフッド」がイギリスではどのような観点からローカルレベルのガバナンスにおいて着目されているかを分析する。

ネイバーフッドの重要性について、パワーは以下のように簡潔に指摘している[Power, 2005]。あらゆる階層の住民、とくに都市部の住民は、ネイバーフッドを生活の基盤としており、そのため、ネイバーフッドでの生活条件の良し悪しが彼らの生活に大きな影響を及ぼす、というものである。実際、都市部の貧困地域のネイバーフッドでは、平均的な地域より公共サービスの質が低下しており、住民の生活に悪影響が出ていることを指摘している。

パワーは議論を都市部の貧困地域に絞っているが、それは、イギリスの都市部の貧困地域には世界各地からの移民、その多くは貧困層が集まるため、結果として社会的に不利な条件に置かれた人々が特定の地域に集まり続ける構図が残されているからとする。また、貧困層が集中し、公共サービスも劣悪なため、諸々の社会問題、たとえば失業の常態化や犯罪の多発、あるいは住環境の悪化が起きていると指摘する。さらに、そのような環境からの脱出を図る住民がいる一方で、貧しい移民が転入してくるため、旧来からの住民との軋轢、時には人種差別的な問題を生んでいることも紹介している。こ

のような負のサイクルが、ネイバーフッド内での社会的連帯感あるいは「コミュニティの精神」に打撃を与えているとするのだ[ibid., 91]。

このような認識は何もパワーだけのものではない。何よりイギリス政府自身も、ネイバーフッド単位での貧困や劣悪な公共サービスの問題を認識していた。たとえば、ブレア労働党政権発足初期の段階で、首相のブレア自身が政府文書の中で貧困に陥っているネイバーフッドでの劣悪な公共サービスの問題を指摘し、その改善を政府の優先課題と認めていた。そして、「もっとも貧困なネイバーフッドとイギリスの他の地域との格差を埋めること」が政府の目的とも語っていた[SEU, 1998, 1 - 2]。事実、政府の定めた貧困に関する指標で下位10%のネイバーフッドが貧困地域(deprived area)とされ、新たな政策の対象地域が選ばれた。その多くは都市部であり、これらの地域における公共サービスの改善が図られることとなったのである。

この貧困地域への支援政策の典型が、「コミュニティのためのニューディール(New Deal for Communities, NDC)」なのである。NDCでは、政府からの補助金により地域の公共サービス、具体的には失業、健康、犯罪、教育、住環境のサービス改善を図るものであるが、受け取りには各種セクターや住民代表によるガバナンス組織の結成が義務付けられていた。1998年に第1ラウンドとして17、99年には第2ラウンドとして22の合計39地区がこのNDCに認定された。政府は、各地区に10年間で約3,500万から6,000万ポンド、総額約20億ポンドの補助金を交付することとしたのである<sup>1)</sup>。

このような手法が採用された背景には、地域再生、とくに住民の生活に密着する公共サービスの改善にはガバナンス形態の再編が不可欠、という考えがあったとされる。貧困地域の抱える問題は、失業や犯罪の多さ、劣悪な住環境だけでなく、教育水準の低さや住民の健康状態の悪さなど多岐にわたっており、しかも複合的な性格を持っている。永田がまとめているよう

に、このような「横断的な問題」に対処するには、部局の垣根を越えた「協働での取り組み」が必要であり、そのために各問題に精通しているセクター間の「パートナーシップ」が求められる。そして公共サービス供給の決定過程には、サービス内容の変化にもっとも影響を受けることになる住民やコミュニティの声を反映させることが、つまり「コミュニティの参画」が不可欠とされた〔永田, 2007, 15〕。

公共サービス供給の決定過程について、各種セクターが参加するというガバナンスのスタイルは、その後 LSP にも引き継がれている。LSP は、上述したように地方における公共サービス供給に関わる意思決定を行うために設置されたパートナーシップ組織である。とくに、貧困地域を抱える地方自治体を対象とした、用途に要件を課されない「近隣地域再生資金 (Neighbourhood Renewal Fund, NRF)」を受け取るためには、この LSP の設置が必須とされた。

この NRF は 2001 年から導入され、政府の定めた貧困指標 (indices of deprivation) で貧困地域と確認された自治体に交付される財政支援措置である。具体的には、貧困の軽減、犯罪の減少、医療や教育の不平等の是正を目的とされた。初年度には総計 2 億ポンドが 88 の自治体に、2004 年の見直しを経て 2007 年度には総計 5 億 2500 万ポンドが 86 の自治体に交付されている<sup>2)</sup>。ただし、用途に制限がなくとも、交付を受けた自治体は、政府の定めた数値目標の達成を求められており、成果を明らかにしなければならないという縛りはある〔山本 (隆), 2005, 298-299〕。

地域再生政策に限定すれば、比較的小規模な貧困地域を対象にした NDC、地方自治体レベルでは LSP という形で官民のパートナーシップ組織を活用する方向で進んでいたと言える。公共サービスの供給に関する決定や実施を地方の自主性に任せ、意思決定にさまざまなセクターを参画させることで、より地域の実情に合わせたサービス供給を図れるようにすることを狙

っていた。ただし、LSP には NDC のように投票による住民代表は含まれていない。これは、NDC が多くは地方自治体内部の特定の貧困地域に設置されたのに対して、LSP は地方自治体の境界に沿って設置された点が大きいであろう。住民の能力や負担の問題が考えられる。とはいえ、NDC が身近なサービスの改善を住民主体で意思決定を図ることを狙ったものであることは間違いない。つまり、「コミュニティの参画」という点ではより徹底していたと言える。

現在、イギリス政府が取り組んでいる地方自治改革は、NDC のような貧困地域に限定されたものではなく、イングランド全域におけるローカルやネイバーフッドレベルでのガバナンス形態の再構築を視野に入れたものである<sup>3)</sup>。しかし、上述したように、現在の政策には公共サービスの改善だけでなく、住民参画を促して正当性を確保しようという狙いもある。たしかに、サービス供給の決定過程へ住民参画は、NDC では地域社会から排除されている人々の声も反映させるという、社会的包摂 (ソーシャル・インクルージョン) の意味もあり、必ずしも現在の地方自治改革とすべての点で一致しているというわけではない。しかし、地域における政治的な意思決定過程の民主化に関しては、両者とも住民参画型のガバナンスであることは間違いないのであり、その点は労働党政権初期から一貫している。その意味で、NDC は現在目指されているネイバーフッド・ガバナンスの萌芽であったとも言えるであろう。

しかし、ルプトンの研究によれば、NDC に見られる住民参画型のガバナンスにも問題点があるとされる。たとえば、協議の場で地方議会 (カウンスル) 側が依然として決定権を握り続けているとする専門家からの回答、また決定から疎外されていると感じたという住民代表の回答などが彼女の調査では紹介されている。制度面での保障はあるが、内容を伴ったものへと質的に変化するには時間のかかることを彼女は認めていた〔Lupton, 2003, 167-169〕。同様に、

LSP のケースではあるが、行政やパートナーシップ組織の運営側が主導権を握っているため、VCS の代表である市民活動家が決定過程から疎外されていると感じているとの指摘もある [Davies, 2007, 789]。さらに、このようなパートナーシップ組織に参画する住民代表や VCS の代表に課されている責任や負担の重さと比べて、権限はもちろん、サービス改善にとって肝心の財政的な裏付けが不十分だという批判もある [Fuller et al., 2008]。

また、コミュニティ・地方自治省 (DCLG) の調査では、地域の諸々の決定に自分たちが影響を与えていると感じている住民の比率が3分の1であり、そうは思わない人の比率が3分の2という結果が出されている。また、3分の1の回答者が地方議会から提供される地域の意思決定過程への参画の機会について不満足という結果も出ている。DCLG のこの調査は貧困地域に限定されたものではないが、地域の意思決定に一般市民が感じているある種の傾向は確認できるであろう [DCLG, 2006a, 78, 80-81]。これらの点から判断できることは、やはり公共サービス供給の決定に代表される、地域政治の意思決定過程への参画が不十分と見る住民側の認識である。

このような課題は残されてはいるが、住民参画の拡大はガバナンス構造の再編においては重要であることは間違いのない。冒頭でも示したように、イギリス政府はより細かなレベルでのガバナンス構造の必要性を指摘している。繰り返しになるが、公共サービスの持続的改善の確保と行政への市民の再参画である [ODPM, 2005]。また、そのためにも地方自治改革を中央から地方への分権だけでなく、さらに「ネイバーフッドや個々の市民」への分権につなげる「二重の分権 (double devolution)」という論理にも発展させている [ODPM, 2006, 8]。つまり、住民側だけでなく、政府も意思決定過程への住民参画のさらなる推進が必要との認識を持っていたと言える。公共サービスに関係する二つの目標と地方自治改革における「二重の分

権」をいかにして達成するのか。NDC や LSP の実施によって得た経験から、イギリス政府は次の段階に進もうとしたのである。それがネイバーフッド・ガバナンスの構築であった。

### 3. ネイバーフッド・ガバナンスの概念整理

前節では、近年のイギリス政府がネイバーフッドになぜ着目をしているのか、そして住民にとってもこれが必要であることを明らかにした。また、ネイバーフッドレベルでのガバナンスの再編は、貧困地域を対象とした政策にとどまらず、より普遍的な政策目標に転換される方向に進んでいることも指摘した。とはいえ、政府の具体的な構想や施策を検証する前に、まず本節ではこの新たな「ネイバーフッド・ガバナンス」の概念について、先行研究から分析することとする。それが、ラウンズとサリバンの最新の研究である [Lowndes, et al., 2008]。

彼女らは、地方政治にパートナーシップ組織を活用した中央政府の手法について、とくに LSP に関して理論面からの研究をすでに行っている [Lowndes, et al., 2004]。今回は、政府がネイバーフッドレベルでのガバナンス強化を掲げていることについて、政府の意図を検証し、その政策を理論的に解明しようとしたものである。以下では彼女らの研究に依拠しながら概念整理を進める。

まずネイバーフッド自体の概念であるが、基本的には人々の日々の生活圏と被る地理的なものであるという見解と、そこに暮らす人々の認識によって境界も変化しうる社会的に構築されたものとする見解を紹介した上で、次のようにネイバーフッドを整理している [ibid., 56]。①個人や集団のアイデンティティの構築を助け、形成するもの②他者との関係や交流を促すもの③基本的ニーズ (医療や教育など) を満たすもの④ごく普通の出会いを生むもの⑤地理的な境界や、社会的に構築されている意味や価値を持つもの、である。つまり、彼女たちは、ネイバ

ーフッドは地理的概念と社会構築的概念の双方とも必要という認識に立っているということになる。

では実際のガバナンスにおいてネイバーフッドを単位とすることについて、どのような議論を展開しているであろうか。ラウンズらは以下の4つの原理があるとする [ibid., 57-59]。

#### ① 市民原理

これは、市民が意思決定に効果的に参画することができる規模としては、ネイバーフッドが適切とする。物理的な参画のしやすさ、つまり決定の場への距離を重視している。またネイバーフッドが、公共サービスの重要な供給単位である点も重視する。このような実際の側面だけでなく、ネイバーフッドにはより大規模な単位よりも、コミュニティの同質性、価値観などの共有という規範的な側面からもガバナンスの単位として好ましいとする。

#### ② 社会的原理

これは、ネイバーフッドであれば市民が地域のガバナンスの実態を把握できるとし、それゆえ、市民が協働して地域の活動に参画できるとする。つまり、ネイバーフッドを公共サービスの改善や意思決定の重要な場として捉えている。

#### ③ 政治的原理

この原理では理由として3点あげている。ネイバーフッド・ガバナンスであれば、市民が参画しやすい上に、市民が問題に対して精通しているとする。次に、ネイバーフッドレベルの指導者は市民の意見に反応しやすいとする。最後に、市民には指導者たちの議論や活動が見やすいため、彼らの責任を問いやすいとする。つまり、ネイバーフッド単位であれば、小規模で市民と指導者の関係が近くなることでアカウントビリティの面で適していると考えている。

#### ④ 経済的原理

これは、資源の効率的かつ効果的な利用

にはネイバーフッドレベルでのガバナンスが適しているとする。ネイバーフッド単位であれば、組織過程における無駄を把握し、それを抑えることが、また市民のニーズを把握し、適切なサービスを供給することができると考えている。

これら4つの原理により現代社会におけるネイバーフッド・ガバナンスの必要性を指摘した上で、ラウンズらはこれらの原理にそれぞれ対応したネイバーフッド・ガバナンスの4つの理念型を提示している [ibid., 62-67]。つまり、広義のネイバーフッド・ガバナンスに対して、それぞれの局面に適した狭義のネイバーフッド・ガバナンスがあるとしているのである。以下でその4形態を整理する。

#### (1) ネイバーフッド・エンパワメント

これは、①の市民原理にあたるものとする。市民の直接参画を強調し、参加型民主主義の発展により市民の「声」を届きやすくすることを目的とする。また、単に市民の参画が数字上増えるだけでなく、さまざまな人々、とくにマイノリティや地域から排除されている人々などの参画を増やすことも目的とする。つまり、社会的排除対策の側面も重視するものである。制度的な形態としては、市民が参画するフォーラムなどがあげられる。

#### (2) ネイバーフッド・パートナーシップ

これは、②の社会的原理にあたるものとする。社会的排除などの地域の諸問題に取り組み、公共サービスを協働して提供することを目的とする。そのため、サービスの決定過程において、各セクターのパートナーシップを重視することになる。そこから、利害関係者による民主主義、ラウンズらの言葉に従えば「新たなコーポラティズム」の傾向もうかがわれる [Lowndes et al., 2004, 60-62; 八木橋, 2007, 27]。制度的な形態としては、NDCやLSPが代表例である。

#### (3) ネイバーフッド・ガバメント

これは、③の政治的原理にあたるものとする。意思決定をより迅速にし、かつアカウンタビリティを高めることを目的とする。そのために、地方議員（カウンシラー）の指導力強化など地方政治全般のあり方を見直すことで、代表制民主主義の活性化も狙うものである。制度的な形態としては、タウン（あるいはパリッシュ<sup>4)</sup>）・カOUNシルや自治体内で設置されている地域（あるいは選挙区）委員会が該当する。

#### (4) ネイバーフッド・マネージメント

これは、④の経済的原理にあたるものである。サービス供給の効率や効果に焦点を当て、そのためにサービス提供の第一線で働く人々の能力を高めることを目的とする。また、市民を消費者と捉え、納税により公共サービスを購入しているとも見なしている。消費者（市民）の選好に関心を払う必要があるということである。制度的な形態としては、サービスの水準などをまとめた「ネイバーフッド憲章」などがあげられる。

このラウンズらの理念型に関する議論を整理すれば、(1)では市民自身、(2)は関係セクター、(3)は地方政治家、(4)は実際のサービス供給にかかわる人々が、ネイバーフッドにおいてそれぞれに求められる役割を果たすことで、ネイバーフッド・ガバナンスは機能することができるということになるであろう。また、イギリス政府の公共サービス改革と地方自治改革の流れと重ね合わせるならば、公共サービス改善に関して掲げられた理想、つまり(1)市民参画とサービス供給の改善方針の背景にある政府の思惑、つまり(4)効率化がまずあり、その具体的な手段としてのNDCやLSP、つまり(2)パートナーシップ組織を設置したという流れと解釈もできるであろう。このように考えれば、次節で触れるネイバーフッド・ガバナンスの具体像が、(1)で強調されるような市民参画の理念だけでなく、(3)のようなネイバーフッドレベルでの行政機構の再編に力点が置かれていることは明白であろう。つまり、現在までの流れでまだ本格的に手を付

けられていなかった部分だったからである。

ここまでラウンズらの議論を詳細に検討したが、重要な問題でありながらそれほど触れられていない点があるのも事実である。たとえば、テイラーは、労働党政権の一連の地域再生政策はパートナーシップ組織の結成後にコミュニティが参画する形を取るが、この形式は既存の権力構造を強化する可能性があるという指摘を紹介している。参画とは中央の定めたガイドラインをコミュニティ側が受け入れることが前提であり、参画後には制度的同型化（institutional isomorphism）の圧力が生じるため、既存の権力構造が温存されるという論理である〔Taylor, 2000, 1023〕。ネイバーフッド・ガバナンスが構築された後に、地域住民やネイバーフッドがどのような影響を受け、どう変化するのか。住民自治の観点からすれば、必ずしも好ましいものばかりではない可能性もあるということなのである。

また、フラーらが指摘するような、NDCやLSPといったパートナーシップを活用するガバナンスに内在する中央統制の側面について、それほど触れているわけではない。ガバナンスの単位をネイバーフッドレベルにまで細かくすることは、たしかに公共サービスの質の改善や供給に際して地域住民の声を反映しやすくなる。とはいえ、そのサービス改善に関する数値目標については、中央政府が決定しているということのも事実である。彼らはまた、NDCのような住民やコミュニティ側に課せられた責任の重さと比べて、権限や財政的な支援は不十分であるとも指摘している。その一方で地域住民やコミュニティ側が、とくに物的にも人的にも資源が制約されている貧困地域が自立を促されている姿を「ネオ・リベラリズムの拡大」として描いている〔Fuller et al., 2008〕。彼らはもちろん、現労働党政権の社会的包摂の志向や貧困地域対策自体は否定しないが、地域住民やネイバーフッドが、とくに貧困地域がこの種のネオ・リベラリズム的な競争に耐えうるのか、疑問を呈していると言える。

たしかに、ラウンズらの議論は現状からの理論化作業が主であり、権力の作用やネイバーフッドが過重な負担を強いられる恐れなど、いわば実施後に生じる問題の可能性について、とくに議論を深めているわけではない。とはいえ、ネイバーフッド・ガバナンスにおける課題として、ネイバーフッド内でのガバナンス能力の構築や多様性の確保などの問題をあげており、手放しで礼賛しているわけでもない。その可能性を評価しつつ、今後はいかに実践していくかに焦点を絞って議論したと言える。今後、イギリスにおけるネイバーフッド・ガバナンスが深化する過程で、彼女らの研究はその前提として議論されると考えられる。

#### 4. 2007年地方自治・参画法と ネイバーフッド・リーダー

前節ではネイバーフッド・ガバナンスの概念整理を行ったが、本節ではイギリス政府がその具体像をどのように考え、そして実践に向けて動いているかを紹介する。

上述したように、2007年10月に参画法が成立したが、その基になったものが、2006年10月にDCLGより公表された地方自治白書『コミュニティの強化と繁栄のために (Strong and Prosperous Communities)』(以下、白書)である。白書では、地方自治体を「地域の形成者 (Place-Shaper)」つまり「まちづくり」の主体<sup>5)</sup>とし、公共サービスの供給計画などの策定において、各種セクターと協力し、調整をする地方自治の要の存在と位置付けた [DCLG, 2006b, Ch.5]。同様に、パリッシュ・カウンシルをネイバーフッドレベルでの民主主義や実際の運営にとって重要な組織と認め、その強化も唱えていた [ibid., 42-43]。労働党政権における地域再生政策ならびに地方分権政策の一つの到達点として、また今後の改革の方向性が示された文書であった。

では、各界の反応はどうであったろうか。たとえば、全国ボランティア組織協議会 (The

National Council for Voluntary Organisations) は、地方自治体とVCSの関係強化を唱えた白書に歓迎の意を示していた [NCVO, 2006]。地方自治体側については、地方自治体協議会 (Local Government Association) が白書の各項目に賛意や注文を付けた文書を出していたが、自治体の再編を強制されることには「断固として反対」を唱えていた [LGA, 2006, 5]。とはいえ、自治体協議会会長が白書自体を高く評価する声明を出しており [内貴, 2007, 68]、当事者間での評価は悪くなかったと言える。一方で、政府が地方自治改革の調査のために設置したライオンズ委員会の最終報告書では、白書の内容について必ずしも好意的ではなかったとデビスは指摘している [Davies, 2008]。また政界では、野党側の批判はもちろんだが、労働党政権内で温度差があったとされ、とくにブラウン財務相 (当時) が地方自治改革の慎重派と目されていたとの指摘もある [内貴, 2007, 70-76]。

このように批判や慎重な意見もあったが、白書自体は総じて評価されていたと言えよう。その後、政府は2006年12月に参画法案を提出し、翌年10月に成立させたのであった。その参画法の内容だが、自治体国際化協会ロンドン事務所が同法について簡潔にまとめており、以下、同レポートから直接引用する [自治体国際化協会, 2007]。

- ・イングランドの二層制地域で、ユニタリー化を申請し、承認された地域に対し、ユニタリー化を指示する権限を国務大臣に与える<sup>6)</sup>。
- ・選挙委員会による選挙システムの見直し及び中央政府の許可なしに地方議会の承認のみで、地方議会選挙の選挙サイクルを「4年毎に全議員を一斉に改選する」方式に変更できる権利を地方自治体に付与する。
- ・イングランド内の全ての地方自治体に対し、①リーダーを地方議会議員による投票で選出するリーダーと内閣制 ②直接公選首長と内閣制——の2つのモデルのいずれ

かを選ぶことを義務付ける。①のリーダー、②の直接公選首長の任期はいずれも4年。直接公選首長制度の導入に住民投票での承認は必要とされない。

- ・パリッシュの創設権を中央政府から地方自治体へと委譲する。グレーター・ロンドン内でのパリッシュの創設を許可する。パリッシュが「コミュニティ・カウンシル」等へ名称を変更することを許可する。
- ・中央政府による条例制定の承認権を廃止する。地方自治体は自らの権限で条例を制定できるようになる。

ネイバーフッド・ガバナンスに関しては言えば4点目が重要であろう。同法によると、パリッシュの変更名称として上述の「コミュニティ」以外には、「ネイバーフッド」、「ヴィレッジ」があげられている[参画法75条]。つまり、地方自治体を再編する過程で、地方行政の末端組織であるパリッシュ・カウンシルを整理し直すものであると言える。参画法の表現を借りるならば、「コミュニティ・ガバナンスの再編成」ということになる。これは、ネイバーフッド・ガバナンスを行政組織の観点から実行に移したものと解釈することは可能であろう。前節のラウンズらの議論に従うならば、(3)の「ネイバーフッド・ガバメント」機能を具体化したものとも言える。ただし、同法は大枠を定めたものでもある。ガバナンスの具体的な形は、今後の施策で明らかになるであろう。そこで、今後の「ネイバーフッド・ガバナンス」の基礎になると考えられる政府文書から、現段階でどのような形態のガバナンスをイギリス政府が想定しているのかをまず整理する。

その文書とは、2006年にDCLGより公表された『ネイバーフッド・ガバナンスの模範(Exemplars of Neighbourhood Governance)』(以下、『模範』)である[DCLG, 2006c]。これはDCLGが有識者に依頼した調査報告書である。とはいえ、上述したように、白書ではパリッシュ・カウンシルをネイバーフッドレベルで

の重要な組織と指摘しているが、後述するように、『模範』はまさにそういった重要な組織をいかにして機能させるのかについて提言を行っているのである。政府がネイバーフッド・ガバナンスをどのように行うつもりなのか、この文書からそのヒントを得ることは可能であろう。以下、まずは『模範』の記述に従って「ネイバーフッド」とは何か、どのような機能を求められているのかを紹介する。

まず前提となる「ガバナンス」とは、①リーダーシップの提供②価値観や地域のヴィジョンの共有③地域に影響を及ぼす決定に関する権限の行使④地域に関する決定⑤決定の履行や影響の監視⑥意思決定や財源の割当に責任を負う地域機構やプロセスへの認識、といったことの実践や取り決めとする。次に「ネイバーフッド」については、①約50から300人が住むストリートやブロック②数ブロックで形成される約500から2000人が住む「ホーム・ネイバーフッド」③4000から1万5000人の公的あるいは戦略的ネイバーフッド④5000から2万人でネイバーフッド・マネジメントを行うネイバーフッド・パートナーシップ、とかなり幅の広い概念を提示している。同文書では③と④の規模にあたる5000人から1万5000ないし2万人が、地域、とくに貧困地域での公共サービス改善には適切な規模と提案している。あてはまる具体的なサービスとしては、コミュニティの治安、住宅、環境管理、医療や教育、若者に関するサービス、という4つをあげている[ibid., 8, 12-13]。

従来のパリッシュまたはタウン・カウンシルが200人から7万人と規模の面では幅が広いものであるのに対して、同文書ではネイバーフッドには一定の規模を提示しているのである。公共サービスを効率的に行うためには一定の規模が必要であるが、同時に住民の参画が困難になりかねない巨大化は避けるべき、という考えがあると言える。前節のラウンズらがあげた市民原理に相当する部分であろう。同文書の内容から想定される「ネイバーフッド・ガバナンス」の具体像をまとめるなら、地方自治体内におけ



る一定規模（多くとも2万人程度）の住民の生活圏、つまりネイバーフッドにおいて、その地域の公共サービスにおける意思決定過程への住民の積極的な参画を促す形態、と簡単に定義することは可能であろう。

ちなみに参画法では、有権者1000人以上のパリッシュではカウンシルの設置を義務付ける一方、150人以下ならカウンシル設置すべきでないとしている（既存のものは除外）。どちらにもあてはまらない場合は地方議会の判断に委ねるとされた〔参画法94条〕。参画法は既存のパリッシュを前提としているため、同文書とは規模の面で隔たりがある。今後の動きを注視する必要があると言える。

参画法は、すべてのレベルのカウンシルで構成員を公選にすべきとしているが、パリッシュ、コミュニティまたはネイバーフッドのカウンシラー（以下、パリッシュ議員）と自治体の地方議員との関係をどう扱うか、という問題が出てくるであろう。地方議員も自治体の各選挙区から選出されており、当然ながら、その選挙区がパリッシュ（コミュニティまたはネイバーフッド）と重なる、あるいは複数含むことになる。この場合、パリッシュ議員の権限が強化されれば、地方議員との関係に留意せざるをえないであろう。

この点について『模範』では、地方議会で執行部に入っていない議員はむしろ、NDCのような小規模なガバナンスの形態では自身の選挙区内の住民との関係がより緊密になり、彼らの声を行政や議会執行部側に伝えることができる、と好意的に受け止めているを紹介している。そしてそれが、自身の役割や正当性の強化につながるものと見ていることも紹介している〔DCLG, 2006c, 56-57〕。同文書では、ネイバーフッド・ガバナンスが機能すれば、ネイバーフッドの住民と地方議員との関係強化による「水平的統合」、地方議員が彼らの声を地方政治の中枢に伝えやすくなる「垂直的統合」、この二つの統合機能が発展すると主張している〔ibid., 57〕。パリッシュ議員を住民の代表と捉えれば、

地方議員との緊張関係が生じる恐れもあるが、両者のさらなる協働の可能性も開かれていると見ているわけである。

なお、パリッシュのために行動する時間は制約されるが、そもそも地方議員がパリッシュ議員を兼職しているケースも多いとの指摘はある〔自治体国際化協会, 2004, 15〕。パリッシュ議員のなり手が少ないため、地方議員が兼務せざるをえないのである。逆説的ではあるが、このような場合であれば、ネイバーフッド・ガバナンスにおいて上述したような緊張関係は緩和されるかもしれない。むしろ、地方政治にかかわる人物が地方議会とパリッシュ双方に通じていることは、ネイバーフッド・ガバナンスの構築期には役立つ可能性があると言える。

このように考えるならば、地方議員だけでなく、パリッシュ議員もネイバーフッドレベルでのリーダーとしてより重要な位置を占める可能性は期待できる。同時に、ネイバーフッドのような小規模なコミュニティの抱える問題と向き合い、その解決を探る責務も増えるであろう。たとえば、ラウンズらはネイバーフッドレベルのコミュニティよりも大きな規模のコミュニティの方が、マイノリティには意思表示や政治家からの援助が期待できるとする。小規模なコミュニティの場合、もしそのコミュニティの多数派が同質性を、言い換えれば強い連帯感を保持していれば、マイノリティはコミュニティ内ですら周辺に追いやられてしまう可能性がある、と指摘するのだ。またネイバーフッドを越える問題に対処する場合、当然、他のネイバーフッドとの良好な関係構築も必要になる。しかし、これもネイバーフッド内の結束の強さが逆に排他的に働けば困難となる〔Lowndes et al., 2008, 69〕。これはまさに、パットナムが指摘している、「結束型（あるいは排他型）」ソーシャル・キャピタルの持つネガティブな作用であろう〔パットナム, 2006〕。

実際、NDCのある地区では、コミュニティの連帯を図るはずの住民代表投票が、人種差別的なグループの行動により緊張したものになっ

たとの報告がある [ODPM, 2003, 70-71]。ネイバーフッド・ガバナンスは、意思決定過程に住民の参画を促すものである。それは住民自らがガバナンスに協力し、時にはその担い手になることを意味する。しかし、それがネイバーフッド・ガバナンスの目指すものとは異なる方向に作用しかねない恐れもあるということである。もちろん、普段より住民間の相互交流があれば、極端な方向には進まないであろう。そうではない場合、問題に対処するには上位の機構、たとえば地方自治体に関わることも必要となるであろう。しかし何よりも、住民自身で対処することこそが、ネイバーフッド・ガバナンスのあるべき姿であろう。ネイバーフッドのリーダーには、これらの緊張にうまく対処することが求められているのである。

このネイバーフッドのリーダーの役割について、地域内で住民との関係を強化することはもちろん、パートナーシップ組織で他の地域のリーダーと適切な関係を築くことも求められているとの指摘がある [Purdue, 2001]。パットナムの言葉に従えば、「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルが必要なのであり、ネイバーフッドのリーダーにはその構築の役割があるということである。排除されているマイノリティのリーダーは、その不利な境遇ゆえに地域のリーダーとしての自覚を強く持っていると言われる [ibid., 2217]。それゆえ他の地域のリーダーとの関係で摩擦が生じる可能性は高い。しかし、テイラーも指摘しているように [Taylor, 2003, 202-203]、対立が互いの相違を明確にし、そこから理解や合意を生むことも可能である。その基盤のひとつに、再編、強化されたパリッシュ（コミュニティまたはネイバーフッド）・カウンスルになることは十分に考えられるであろう。

## 5. おわりに

ガバナンス論の代表的な論者の一人 G. ストーカーは、ローカル・コミュニティ（つまりネイバーフッド）へのより徹底的な分権を行い、

パリッシュ・カウンスルを「一掃」し、まったく新たな公選の「ネイバーフッド・カウンスル」を創設すべきと主張していた [Stoker, 2004, 125]。しかし、山本は、都市部のみならず人材や資源で劣る農村部にまで議論を展開したストーカーのこの主張は批判を浴びたと推察している [山本（啓）, 2008, 30-31]。事実、参画法の内容はストーカーの主張ほど踏み込まなかった。とはいえ、既存のシステムを再編することでネイバーフッド（あるいはコミュニティ）におけるガバナンスの強化にイギリス政府が乗り出したことも事実である。

ネイバーフッド・ガバナンスでは、住民の生活圏がガバナンスの基盤とされる。これは、自治体圏域を基盤として活動する LSP とは異なる。また、LSP は公共サービスの改善と住民の声の反映が狙いとされるが、サービス提供にかかわる各種セクターの合議体である点を考えれば、サービス改善の方に重きを置いていると見ることはできる。それに対して、実施段階に入ったネイバーフッド・ガバナンスが、意思決定過程への住民参画の方に重点を置いていることは明らかであろう。LSP のネイバーフッド版を改めて設置したり、そういったものに住民代表を加えたりするよりは、既存のパリッシュ・カウンスルを再編して活用する方向をイギリス政府が選んだのは自然な流れといえる。

とはいえ、住民参画という言葉には直接民主主義のイメージが強い。ラウンズらの分類であれば、「ネイバーフッド・エンパワメント」がこれに該当する。一方で政府は「ネイバーフッド・ガバメント」に相当するパリッシュ（あるいはタウン）・カウンスルの改革を重視しているわけで、そこには微妙なずれがある。しかし、すべての住民があらゆる問題の討議、決定に参加することは、時間はもちろん効率の面からも困難なのは周知のことである。ある程度は代表制民主主義的な要素は必要であろう。それゆえ、パリッシュ・カウンスルに目を向けたと考えられる。

同時に、参画法では自治体のユニタリー（1

Oct. 2008

イギリスにおける「ネイバーフッド・ガバナンス」構築に向けた動き

層制)化に触れている点など、イングランドの地方自治体再編も政府の狙いであることは読み取れるであろう [Davies, 2008, 16]。たしかに、ライオンズ委員会が指摘したように、二層制の自治体でも両者が緊密な関係を築き、うまく協働している地域が存在している [Lyons, 2007, 183]。しかし、政府はより踏み込んだ再編を望んでいるのである。今後、この流れを注視する必要はあろう。

ただし、自治体の規模が大きくなりすぎれば、住民との距離が離れ、きめ細かいサービス供給は難しくなるかもしれない。事実、他の欧州諸国と比較しても、イングランドの自治体はすでになかなか大規模になっているとの指摘もある<sup>7)</sup>。このように考えるならば、パリッシュに再び光を当てた一連の地方自治改革の流れも、住民参画や民主的なアカウンタビリティといった理念の側面はもちろん、自治体再編に絡んだ行政サービス上の合理的な施策という側面があるとも言える。

とはいえ、制度再編ですべてが変わるわけではない。地方自治体レベルで、地域事情によってガバナンスのパフォーマンスに差が生じているという指摘がある [Lowndes et al., 2006]。人種問題で揺れた NDC 地区をあげたように、ネイバーフッドレベルでも同様である。最後は、ソーシャル・キャピタルがどの程度存在するかによって、ガバナンスの効率が影響を受けるという問題に行き着くのである。

住民の意識や住民間の関係が、制度の創設や再編、強化ですぐに変わる性質のものではない以上、いかにその制度を根付かせ、機能させて行くかが今後の課題となるであろう。しかし、政府の意図について議論は分かれるかもしれないが、ネイバーフッド・ガバナンスへの取り組みが、公共サービスの供給改善と地方行政への住民参画という二つの目標を実現するための足掛かりであることは間違いない。これは十分に評価に値するものであると言える。

## 〔謝 辞〕

本稿の執筆にあたり、査読者の方々から数多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。

## 注

- 1) NDC 地区とその交付金額の一覧については、近隣地域再生ユニット (Neighbourhood Renewal Unit, NRU) の HP で確認できる。アドレスは以下の通り。

<http://www.neighbourhood.gov.uk/page.asp?id=618> (2008年9月1日アクセス)

- 2) NRF 導入後の地方自治体の交付状況は、こちらでも NRU の HP で確認できる。<http://www.neighbourhood.gov.uk/page.asp?id=614> (2008年9月1日アクセス)

なお、NDC や NRF, LSP の邦語での制度紹介については、自治体国際化協会 (2007, 1-10) が詳細でわかりやすい。

- 3) 周知のように、イギリスは地域行政区分がイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに分かれている。本研究では、イングランド地域のみを対象とした地域再生政策に関する中央政府の文書に依拠しているため、同地域のみを考察の対象とする。

- 4) 山本に従って簡単に説明すると [山本 (隆), 2004, 39-40], パリッシュとはイングランドにおける末端の行政組織であり、その数は約 1 万とされる。そのうち約 8 割がパリッシュ・カウンスルを議決機関としている。カウンスルの議員は住民の選挙で選出され、約 7 万人とされる (ただし名誉職)。また、独自予算を持ち、地方自治体に委託して住民からカウンスル税を徴収する権限も持つ。具体的な機能としては、公園やオープンスペース、庭園の清掃や維持管理などがあげられる。また、パリッシュ内の社会問題や環境問題に対処するためのパリッシュ計画の策定も行っている。地域の最小単位で住民に直接関わる問題を扱っている組織であり、ネイバーフッドレベルでのガバナンスを考える際には外すことのできない組織と言えるであろう。

- 5) ただし、この Place-Shaper や Place-Shaping という言葉は参画法には残っていない。なお、この訳語（「まちづくり」）は内貴 [2007, 67] に従った。
- 6) 村上に従ってイングランドの地方制度をまとめるならば、次のようになる [村上, 2008, 92]。首都ロンドンは、大ロンドン都庁 (Greater London Authority) の下にシティ・オブ・ロンドンと32のバラで構成される2層制、非大都市圏も同じく2層制であり、34のカウンティの下に238のディストリクトから構成されている。そのほかの地区は1層制であり、46地区がユニタリーと呼ばれる広域自治体と基礎自治体の機能を持つ自治体となっている。さらに6つの大都市圏は、36のディストリクトのみが設置された1層制となっている。
- 7) 内貴によれば [内貴, 2006, 58]、イギリスが人口6000万人で基礎自治体数が468（平均人口12万8000人）に対して、欧州の主要国の場合、フランスが5900万人で自治体数が3万6700（1600人）、ドイツが8300万人で自治体数が1万6000（5200人）、イタリアが5700万人で自治体数が8000（7100人）となっている。自治体規模が大きいとされる欧州の中規模国と比べても、ベルギーが1000万人で自治体数が589（1万7000人）、オランダが1600万人で自治体数が636（2万5200人）、スウェーデンが900万人で自治体数が290（3万1300人）である。イギリスの地方自治体がかなり大規模な存在であることがわかる。

### 【引用文献】

- Davies, J. S., 2007, "The Limits of Partnership: An Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion", *Political Studies*, vol. 55, no. 4, pp. 779-800.
- Davies, J. S., 2008, "Double-Devolution or Double-Dealing?: The Local Government White Paper and the Lyons Review", *Local Government Studies*, vol. 34, no. 1, pp. 3-22.
- Department for Communities and Local Government (DCLG), 2006a, *User Satisfaction and Local Government Service Provision: A national survey*. DCLG, 2006b, *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper*. DCLG, 2006c, *Exemplars of Neighbourhood Governance*. Fuller, C. and M. Geddes, 2008, "Urban Governance Under Neoliberalism: New Labour and the Restructuring of State-Space", *Antipode*, vol. 40, no. 2, pp. 252-282.
- 自治体国際化協会, 2004, 『諸外国の地域自治組織』。自治体国際化協会, 2007, 『パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係』クレア・レポート第308号。
- 自治体国際化協会（ロンドン事務所）, 2007, 「マンスリーレポート11月号」。
- Local Government Association (LGA), 2006, *Briefing on Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper*.
- Lowndes, V. and H. Sullivan, 2004, "Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnership and Public Participation go Together?", *Local Government Studies*, vol. 30, no. 1, pp. 51-73.
- Lowndes, V. and H. Sullivan, 2008, "How Low Can You Go?: Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance", *Public Administration*, vol. 86, no. 1, pp. 53-74.
- Lowndes, V., L. Pratchett and G. Stoker, 2006, "Local Political Participation: The Impact of Rules-in-Use", *Public Administration*, vol. 84, no. 3, pp. 539-561.
- Lupton, R., 2003, *Poverty Street*, Policy Press.
- Lyons, M., 2007, *Lyons Inquiry into Local Government (Final Report) - Place-Shaping: A Shared Ambition for the Future of Local Government*, The Stationery Office.
- 村上真, 2008, 「現代イギリス地方自治の展開—その文脈と自治体経営管理改革」, 山本隆・難波利光・森裕亮編『ローカルガバナンスと現代行財政』, ミネルヴァ書房, 92-106ページ。
- 永田祐, 2007, 「近隣ガバナンスへのコミュニティの参画と能力形成：イングランドにおけるコミュ

Oct. 2008 イギリスにおける「ネイバーフッド・ガバナンス」構築に向けた動き

- ニティ・ニューディール (New Deal for Communities) の事例から」『地域福祉研究』日本生命  
済世会, 第35号, 12-26ページ。
- National Council for Voluntary Organisations (NCVO),  
2006, *Briefing on the Local Government White  
Paper 2006: Strong and Prosperous Communities*.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), 2003,  
*New Deal for Communities: Annual Review  
2001/02*.
- ODPM, 2006, *Empowerment and the Deal for  
Devolution: Speech by Rt Hon David Miliband MP,  
Minister of Communities and Local Government*.
- ODPM and Home Office, 2005, *Citizen Engagement  
and Public Services: Why Neighbourhoods Matter*.
- Power, A., 2005, "Where are the poor? The changing  
patterns of inequality and the impact of attempts  
to reduce it", in A. Giddens and P. Diamond (eds.),  
*The New Egalitarianism*, Polity Press, pp. 86-100.
- Purdue, D., 2001, "Neighbourhood Governance:  
Leadership, Trust and Social Capital", *Urban  
Studies*, vol. 38, no. 12, pp. 2211-2224.
- パットナム, R. D. (柴内康文訳), 2006, 『孤独なボ  
ウリング: 米国コミュニティの崩壊と再生』, 柏  
書房。
- Social Exclusion Unit (SEU), 1998, *Bringing Britain  
Together: A National Strategy for Neighbourhood  
Renewal*.
- Stoker, G., 2004, "New Localism, Progressive Politics  
and Democracy", in A. Gamble and T. Wright  
(eds.), *Restating the State?*, Blackwell.
- Taylor, M., 2000, "Communities in the Lead: Power,  
Organisational Capacity and Social Capital",  
*Urban Studies*, vol. 37, no. 5 /6, pp. 1019-1035.
- Taylor, M., 2003, *Public Policy in the Community*,  
Palgrave.
- 内貴滋, 2006, 「英国地方自治体改革の展望と中央集  
権手法(1)―「地方自治の母国」か「大英帝国,  
最後の植民地」か」『自治研究』第一法規, 第82  
巻第8号, 49-73ページ。
- 内貴滋, 2007, 「英国地方自治体改革の展望と中央集  
権手法(6)―「地方自治の母国」か「大英帝国,  
最後の植民地」か」『自治研究』第一法規, 第83  
巻第3号, 59-79ページ。
- 八木橋慶一, 2007, 「イギリスにおける地域再生政  
策: ブレア労働党政権下での取り組みからの一  
考察」『阪南論集: 社会科学編』阪南大学学会,  
第43巻第1号, 21-31ページ。
- 山本啓, 2008, 「ローカル・ガバナンスと公民パート  
ナーシップ: ガバメントとガバナンスの相補性」,  
山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・  
ガバナンス』, 法政大学出版局, 1-34ページ。
- 山本隆, 2004, 「イギリスの地域福祉と計画―費用負  
担の視点から―」『立命館産業社会論集』立命館  
大学, 第40巻第1号, 27-46ページ。
- 山本隆, 2005, 「地域福祉とローカルガバナンス: 公  
共圏を担う福祉アクターの交流」山口定・中島  
茂樹・松葉正文・小関素明編『現代国家と市民  
社会: 21世紀の公共性を求めて』ミネルヴァ書  
房, 283-312ページ。

(2008年9月4日掲載決定)